

宿泊施設の安全性と生活環境の安心

住宅宿泊事業法と建築基準法の齟齬

北尾 靖雅（家政学部 生活造形学科）

A Study on Safety of the Lodging Facilities and Maintaining Well Living Environment
Discrepancy on the Japanese Building Act and Guesthouse Law

Yasunori Kitao, Dr., Prof.

Summary

Tourism is expanding worldwide because of improving the transportation system and is used for the enhancing economy activities in the countries. In order to accept the tourists, there will be the needs of building hotels, lodges, and guesthouses in the local area. The problem is that the destination of the tourists is concentrated. Kyoto is an old city in which many tourists hope to visit and stay in. Recently investment of hotels and guesthouses occurs living environment problems in Kyoto. At the same time building act and hotel business act in Japan were changed, and the new guesthouse law is promulgated. This paper discusses discrepancies between building act and guesthouse law in terms of safety of the guesthouse/hotels and a peaceful living environment in Japan by using the concrete examples of the case study in Kyoto.

As the result the discussion, we point out that the migration of the regulation should not harm the basic safety of the living environment of the local neighborhoods.

1. はじめに

1-1. 宿泊施設に関わる建築基準法の改訂

日本政府は2020年の東京でのオリンピック・パラリンピック（以下、東京オリパラ）の開催を目標に年間の来日観光客を4,000万人とする目標を示した。来日旅行客の増加のために宿泊施設の整備は重要課題の一つとなっている。東京オリパラのIOCでの決定は2013年9月8日で、この日を起点に様々な制度や基準の変化が始まったと言える。

このような観光開発の一環として宿泊施設の整備と増加が必要視される現代において、生活環境に関わる観点からみれば、必ずしも観光開発と地域の生活環境の安定は簡単に両立できるとは言えない。例えば「観光公害」という概念が広く知られるようになっている¹。観光開発に伴い生活環

境に何らかのネガティブな効果を与えている観光公害は、住民の生活の安全性や安心に何らかの課題をもたらせている。その一端に、日本国内の観光開発を促進するために、建築基準法と旅館業法に関わる様々な法律の改訂が行われていると言える社会状況がある。法律の変更に伴い地方公共団体は対応する条例の整備を進めている。こうした法律の改訂と同時期に住宅宿泊事業法が施行された（2018年6月）。ところが、住宅宿泊事業法には建築基準法と併存できないと考えられる箇所が幾つか存在する。

宿泊施設は建築基準法では特殊建築物と位置づけられている。「民泊」とよばれる宿泊施設が現れたのは、旅館業法施行令第1条第3項第1号の基準の改訂によると言える。この基準の改訂（2016年4月1日施行）で、「簡易宿所営業の客室の延

床面積に係わる基準」が変更になった。変更前は旅館業法における簡易宿所営業の客室の延床面積は33 m²以上であることが基準だった。改訂により、収容定員が10人未満の場合には3.3 m²に収容定員の数を乗じて得た面積が最低限の面積となった。この面積基準の変更は、観光庁と厚生労働省で2015年度に「民泊サービス」のあり方に関する検討会を行った。この検討会の名称に用いられた「民泊サービス」という言葉から「民泊」という、新しい形態の宿泊施設の一般的な名称が現れたとも考えられる。民泊は日常的な言葉になった。

1-2. 住宅宿泊事業法の背景

「住宅宿泊業施設」が現れた様々な背景については、旅館業法施行令第1条第3項第1号の基準の改訂により、人口が減少する日本社会において、経済力を維持するために、東京オリパラを契機に観光産業の振興が目指されたことに始まると言える。ところが、旅館業法では違法宿泊施設の取り締まりが困難だと判断された。そこで、運営規則を定める法律を定めることで、宿泊事業を行政が把握し、行政指導ができるようにする考え方が現れた。ここに住宅宿泊事業者法が生まれたと指摘されている²。

つまり簡易宿所の規制を緩めた結果、問題が生じたので対処する法律を定めざるを得なかったと理解するできる。本来ならば、建築基準法で建築物の安全性を担保しつつ、営業状況が多様化する傾向を把握し、状況に合わせて旅館業法と建築基準法（都市計画制度も含めて）を同時に改訂することにより、海外からの観光人口の増大に対処する事ができたと評価できよう。

なお、2018年6月に施行された住宅宿泊事業者法では、都道府県に届出を出した管理事業者が住宅宿泊業施設を管理し、住宅の所有者は管理事業者に委託することで、「住宅」を宿泊事業の施設として運用することが可能になった。

1-3. 本稿の背景と目的

建築の普遍的な目標は「強・用・美」である。建築基準法では建築物の敷地、構造、設備及び用途の最低基準が定められ、社会福祉の向上に資す



写真1 京都市中心部の市内の街区（筆者撮影）

ることが明記されている³。建築基準法に定められた各種基準や手続きなどは専門的な技術体系を構成しているので、社会的な共通理解があるとは言い難い。宿泊施設と地域の生活環境との関係を建築基準法の観点から把握し、検証することは地域住民にとって容易とは言えない。そこで、行政職員や建築士が地域社会に対して宿泊施設の安全性について、建築技術の側面から検証し、地域社会に見解を示す事が求められよう。

筆者は日本建築士会連合会の機関誌「建築士」で住宅宿泊事業者法に関する特集号⁴の作成に関わり、論考の編集と執筆を担当した。本稿では上記の特集号で論考した内容に基づき、そこでは紙面の枚数の制限のために議論できなかった課題を含めて議論を展開してゆく。特に、観光産業の成熟に欠かせない宿泊施設の安全性に関わる技術と生活環境の安心の観点から京都市内の小型宿泊施設と京都の生活環境を具体的に検討してゆく（写真1）。

2. 宿泊施設の安全基準のゆらぎ

2-1. 住宅宿泊事業者法と建築基準法

住宅宿泊事業者法は2017年6月に国会で成立し、2018年6月15日に施行された。住宅宿泊事業者法には建築基準法との関係が住宅宿泊事業者法第21条で以下のように示されている。「建築基準法及びこれに基づく命令の規定において「住宅」、「長屋」、「共同住宅」又は「寄宿舍」とあるのは、届出住宅であるものを含むものとする」。

一方、建築基準法では宿泊施設は旅館、ホテル、簡易宿所、下宿の場合に分けられる「特殊建築物」として位置づけ、旅館業法と結びついている。つ

まり、住宅宿泊事業者法では、特殊建築物ではない「住宅」を特殊建築物に準じて使用することが可能であると理解できる。建築基準法では場合分けされていない新しい種類の宿泊施設（以下、本稿においてのみ「住宅宿泊業施設」とよぶ）が定義されたといえる。

ここで、生じる問題点は「住宅宿泊業施設」と「特殊建築物」としての宿泊施設では不特定の多数が宿泊する点において建物の利用方法が共通しているが、住宅宿泊事業者法では「住宅宿泊業施設」に関して、建築物の技術的の側面に関する安全に関する基準が十分に記載されていない点を指摘できる。「民泊新法」における「住宅宿泊業施設」の安全措置に関しては、平成29年国土交通省令第65号「国土交通省関係住宅宿泊事業法施行規則」と、平成29年国土交通省告示第1109号「非常用照明器具の設置方法及び火災その他の災害が発生した場合における宿泊者の安全の確保を図るために必要な措置を定める件」が該当する。具体的な安全措置として（１）非常用照明器具の設置、（２）防火の区画・警報及び消火設備等、（３）建物の規模による避難経路や主要構造部の耐火性能の確保が挙げられている。

問題は、建物の規模により、安全基準が特殊建築物に準じない場合がある点である。具体的には多くの「民泊」施設は小型物件で、小型の「住宅宿泊業施設」における建物の安全基準が住宅に準じている点に課題があると言えよう⁵。これは、法律の名称が示すように、宿泊事業を管理する法律であり、建築物自体の安全性について言及ができないという法律で基準を定める構造的な特質によると考えられる。

2-2. 建築基準法における安全規定の緩和

住宅宿泊事業者法の制定と施行により、「住宅宿泊業施設」の設計や改修の設計上の安全性に関わる基準に関して、建築基準法の観点からは、住宅宿泊施設の安全性の根拠について理解が困難となった。加えて、建築基準法の一部を改正する法律案が検討され、2018年6月の国会で改訂され、2019年度には施行される見通しである。つまり、小型の宿泊施設（特殊建築物）の安全基準が引き

下げられていると理解できる。

改訂に関して、国土交通省は防火改修・建替え等を通じた市街地の安全性の確保を実現し、既存建築ストックを活用することを改訂の理由に挙げている。具体的には、戸建住宅等を福祉施設等とする場合に、在館者が迅速に避難できる措置を講じることを前提に、耐火建築物等とすることを不要とし、同時に用途変更に伴って建築確認が必要となる規模を現行の100 m²から200 m²に改訂されることになっている⁶。

このように、建築基準法における用途変更など建物の安全性に関わる基準の検証の緩和により、建物安全規定自体が緩められていると言えよう。

3. 宿泊施設と生活環境の変化

3-1. 不動産投資のグローバル化と地域社会

観光開発を推し進めてゆくためには宿泊施設の整備は避けて通れない。宿泊施設に関する課題を検討するために、観光産業の振興を経済の観点からも検討する必要がある。具体的には、経済のグローバル化は、特に、観光都市の不動産投機を促しているといえよう。

欧州では、例えばオランダのアムステルダムなどの観光都市では、土地と家屋を投機対象として、或いはセカンドハウスとして高額で取引されている（写真2）。その結果、定住者が少なくなった居住地域では地域の小売店舗が廃業し、生活の利便性を失った地域の住民が地域を離れ、同時に人が居住しない住宅が残るという循環が起き、地域社会の崩壊が起こっていると言われている。宿泊施設に関しては、アムステルダム市全体が観光地でもあるために、数多くの「民泊」があったが、様々



写真2 アムステルダムの中心市街地（筆者撮影）

な近隣紛争が起こったので、市民は「民泊」の営業規定について異議を唱え始め、市は180日を限度とする営業日数を90日に縮小したと言われている。南フランスの山岳都市にある住宅は人口減少から空き屋となり、英国を中心に EU 諸国の人々保養地のセカンドハウスとして売買が行われている。スペインのバルセロナのランブランス通りでは殆どすべての住民が宿泊事業を始めたので、定住者のいない観光地となったともいわれている⁷。観光地を狙ったテロ事件も発生している⁸。場所をこうしたことから、2015年には、市の政策としてホテル建設の凍結を訴えた市長が当選し、2017年には観光客が集中する地区では宿泊施設の新規の設置を認めない地区も指定された⁹。

日本でも、観光産業への投資は都市や地域を大きく変貌させている。例えば、北海道のニセコアンヌプリでは良質な雪を求めるオーストラリアからの旅行客の間でリゾート地として知名度が高まり、スキー場近くの地価は2016年から2017年にかけて最大30%程度上昇したことが地元テレビで報道されていた¹⁰。現地では、ホテルやコンドミニアムの建設が活況を呈し「新市街地」が形成されている（写真3）。現地では、海外事業者の不動産取引に対応するとみられる英語表記の不動産業者もみられる。

国際観光都市の京都市では、外国からの観光客の増加と宿泊需要が増加したことで、京都の土地や家屋が投機の対象となり中国、台湾、シンガポールなどからの投資も増加している。海外の答申下の中にはマンションなどを買い取り宿泊事業者に貸し出すことも行われていることが報じられている¹¹。京都市市域の宿泊施設の需要特に主要観光

地や商業集積地では2016年からの1年間で25%～30%上昇し、2017年には京都府内の商業地の基準地価の上昇率は全国都道府県のなかで最大となった¹²。

観光産業の活性化は、全世界的に拡大している不動産市場の中で土地や家屋に対する投機的な動向は、地域社会の持続性や居住環境の変化を引き起こしていると言えよう。

3-2. 地方公共団体における対応例

観光地や保養地などでは不動産投機が活性化し、それに伴う宿泊施設への投資も促進されるので、観光産業との関係が深い地域社会では宿泊施設の設置や営業に対する地域社会の関心が必然的に高まる。上述のように、2015年～16年にかけて旅館業法の改定に対して、いち早く地域社会で対策をとった地方自治体の一つとして長野県軽井沢町を挙げられる（写真4）。

軽井沢町では、2016年に環境課、企画課、建設課、消防課、観光経済課、上下水道課が法律の改訂に対する協議を始めた¹³。協議の結果、2016年3月29日に「民泊施設の取扱基準」を定め、貸別荘を除く民泊施設とカプセル式の宿泊施設の設置の設置を町内全域において認めない取扱基準を町が定めた。この基準は2016年4月1日の旅館業法の改正に対応した取扱基準となったと理解できる。

軽井沢町で取扱基準が作成された背景には、1951年の軽井沢国際親善文化都市建設法と、1972年に制定された軽井沢町の自然保護のための土地利用行為の手続きなどに関する条例がある。これらの規定で自然保護に関する基準などの事項が定められていた。建築物に関しては、新築、増築、



写真3 ニセコ国際スキー場の新都市（筆者撮影）



写真4 軽井沢町の住宅地（筆者撮影）

改築若しくは移転や用途変更を行う時は、条例に基づき町と事前協議することが定められている。町は基準（通常一般の建築物などの基準より厳しい）に基づき助言・指導を行ってきた。町民の理解を得た事前協議の方法で過去45年間にわたり、自然環境保護を行ってきた実績がある。さらに、『軽井沢町の善良なる風俗維持に関する条例』（1958年）に基づき、『軽井沢町風俗審議会』が設置された。旅館業法の改訂に対して、審議会（町内各地区の区長、商工会議所、観光協会などが参加）では、「民泊」を町内全域において禁止することが審議された。軽井沢町ではこれらの根拠に基づいて「民泊」を全面的に禁止する事を示す基準が定めた。軽井沢町では自然保護対策と審議会における決定により、町内の殆どの地域が住居系地域に指定されている町内全域に対して「民泊」の禁止が示されている¹⁴。

3-3. 用途地域制度との齟齬

軽井沢町の事例にみられるように、「民泊」施設の設置に関する課題は、建築基準法（あるいは建築基準法と関連する都市計画法）に基づく用途地域制度との齟齬といえる。特に、議論が必要な課題は「住宅宿泊業施設」が、工業専用地域以外のあらゆる用途地域において立地が可能となっている点である。

住宅宿泊事業者法において「住宅宿泊業施設」の営業日数は180日を限度として一定の制限がかけられているが、用途地域制度では原則的に設置が不可能な地域で、旅館やホテルと同様の利用・用途の施設の設置が可能となっている。つまり、用途地域制度により担保されてきた住環境の前提が崩れることが具体的な問題点であるといえる。そもそも、災害や事故は日数の制限によらず発生すると想定しておくことが安全に関わる備えの前提だと認識がなされていないと理解できる。この点に社会的な課題があると言えよう。

用途地域制度に関わる問題は、建築協定地区や地区計画が定められている地域での「住宅宿泊業施設」の営業に関する問題を含むことになる。これは「営業権」の問題も含む極めて繊細な課題である。いずれにしても「住宅宿泊業施設」は「住

宅」である以上、建築協定地区や地区計画で「住宅以外」の用途制限を行っている地区でも、特殊建築物に準じる「住宅宿泊業施設」の設置が可能になる。

用途地域制度との上記のような齟齬が生じることに關して、地方公共団体は地域を定め営業日数を条例で定めることで調整が図られていると理解できる。なお、2018年2月頃に観光庁が示した調査結果によれば、都道府県、政令指定都市など条例で独自の制限が可能な150の地方公共団体の内、52の地方公共団体が住環境悪化を招く恐れがあるとして地域を定め営業日数の規制を設け、条例を設けない地方公共団体は30、対応を検討中の地方公共団体が24あるという¹⁵。「住宅宿泊業施設」の運用日数に關して、東京都大田区、兵庫県、神戸市、尼崎市、明石市の5の地方公共団体は住居専用地域に限り営業日数を「ゼロ日」とする、実質的に通年営業を認めない条例を制定した地方公共団体もある。なお、兵庫県知事は「旅館を営業できない地域で民泊が許されるのはいかなものか」と指摘したことも報じられている¹⁶。こうした地方自治体の対応について、観光庁は「ゼロ日」は法の趣旨から外れるとの見解を示した¹⁷。

3-4. 地方公共団体の条例制定の限界

住宅宿泊事業者法の制定過程では建築基準法や消防法と同様の基準を備える法律の制定も求められた¹⁸。住宅宿泊事業者法では宿泊者の生命に関わる最も重要な耐震や避難などの安全性が軽視されている事も旅館事業者などから指摘されている¹⁹。

ここで、建築基準法40条を考慮すれば、「住宅宿泊業施設」を特殊建築物に準じる施設として安心・安全の観点から条例で建築的な基準や規制を定めることができると考えられる。それは建築基準法40条で、地方公共団体は特殊建築物の安全、防火、衛生の観点から不十分であると認める場合には、条例で、建築物に制限を加えることができると記されているからである。加えて、地方自治法では地方公共団体には条例の制定権があるので、住宅宿泊事業者法に關連して営業日数以外にも条例で何らかの基準を整備することが可能と考えられる。

しかし、地方行政に携わる専門家は、住宅宿泊事業者法は旅館業法と建築基準法の間に存在する法体系の異なる法律と理解でき、「住宅宿泊業施設」に対応する建築基準を定める条例を整備する場合、これらの法律とは全く違った角度から建築基準法や関連する法律を包括し、異なる法体系の「隙間」を埋めてゆく条例を整備する事が求められるとの考え方を示している²⁰。地方公共団体の定める条例で「住宅宿泊業施設」に対する建築的な基準や規制を整備して運用することは、理論的には可能でも、実際には極めて困難な課題といえる。

4. 京都市における宿泊施設の増加と住環境

4-1. 宿泊需要の増大による人口構成の変動

次に、観光開発の一環となる宿泊施設の増加がどのような生活環境に関わる問題を引き起こしているのかを、京都市で起こっている住環境に関わる具体的な問題を概観してゆく。

筆者の把握する範囲において、京都市内の観光客の増加は2014年頃から見られるようになった。明らかに市バスの乗客数が増加していた²¹。2015年頃には町内会で「民泊」への対応が議題に出るようになった。その後、2017年春には地元新聞が日常生活と観光産業の間に起こる様々な課題について特集記事を連載し、「民泊」が社会問題と認識され始めたといえる²²。全国紙でも京都市における急激な観光客の増加で市民生活に多大な影響が及んでおり、その背後には違法宿泊施設の増加を行政が把握できていないと報じられた²³。

京都市役所は、2016年度の市内の宿泊観光者数は1,415万人で、違法宿泊施設の利用者を110万人と推計している。この宿泊客数は年間の修学旅行生の宿泊者数と概ね同数である事が報じられている²⁴。さらに、京都市役所が把握できた小規模な宿泊施設は、2016年3月に約700箇所だったが、2017年7月末には1,800箇所に増加したとの報道もみられる²⁵。宿泊施設の部屋推移は2015年度の市内の客室数は3万室程度だったが、2020年には約4.2万室になると考えられている²⁶。

京都市への観光需要が増大したことにより土地やマンションの価格が高騰し、市内の住民は市周

辺部への人口移動が起こり始め、今後20年で市の人口は20万人減少するとも推定されている²⁷。その背景には、宿泊施設の需要が増加している事により、土地や家屋（京町家など）が投機の対象となっていることに加え、中国、台湾、シンガポール等、海外からの投資についての報道も見られる²⁸。更に、宿泊事業者とマンション開発事業者の間で土地収用の競争が起こり、宿泊事業者が高い値段で土地を買い取るので土地の価格が上昇し、その影響を受けて住宅着工件数は減少していることも示されている²⁹。

加えて、マンションの減少に伴う人口減を抑制するために京都市は、景観条例を見直し一部地域で高さ規制を緩和することを検討し始めた³⁰。観光需要への対応は京都観光に必要な京都の景観を維持することを見直すことにまで課題は展開している。景観の維持保全と観光開発の両立が早急に求められる事態となりつつあると言える（写真5、6）。



写真5 宿泊施設のための用地収用（写真の一部を加工）（筆者撮影）



写真6 宿泊施設のための用地収用（写真の一部を加工）（筆者撮影）

4-2. 「民泊」施設と地域の生活環境

住宅宿泊事業法に関連して住環境の課題を検討するために、小型の簡易宿所や無許可宿泊施設（以下、民泊施設とよぶ）に関わる住環境問題の課題について、主に2017年に発行された地方新聞の報道や筆者の調査³¹から抽出すると以下のような課題を挙げることができる。

民泊施設から漏れ出す夜中の騒音、ゴミの放置、深夜の出入り等³²が他近隣問題となっている。民泊では小火（ボヤ）も発生した³³。民泊に宿泊する観光客の交通需要に対応する無許可タクシー営業が行われている³⁴。税制面からは、無許可宿泊施設の課税逃れも報じられている³⁵。

近隣住民の不安はタバコの火の始末による火災、夜中のキャリーバックを運ぶ音による夜間の騒音問題がある。さらに、宿泊施設がそもそも住宅の形態をしているので宿泊客にとって外見から宿泊施設であることを判断することが困難となることである。宿泊者は宿泊施設の建物を探すために近隣住民に夜間に問い合わせるので近隣住民の生活に負担がかかるので、迷惑行為と見なされている。加えて、宿泊事業者や宿泊者が日本を話さない場合に近隣住民と意思疎通ができない可能性が高いと感じられていることは近隣住民の不安や負担の一環といえる。さらに、市内には路地や路地の長屋なども多くあり、静かで親近感のある住環境に不特定多数の宿泊者の話し声が夜中まで続くことや、時間を考慮せず宿泊者が出入りする事に対する苦情も出されている。

宿泊事業者の地域社会に対する意識も重要で、町内会や地域の宗教的行事や祭りなどの行事への参加や関与が問題となる。この点は、マンション建設に伴う課題と同じである。宿泊事業者には、町内会の要望を受け入れ地域社会との共存を目指す事業者もいるが、町内会との関係を築かずに宿泊事業を行う者もいる。違法な増築工事を行う事業者や用途変更の手続きを行わず宿泊事業を行おうとする事業者も存在する。町内会との協議が成り立たない場合も見受けられる。既存建物（特に既存不適格）の改修や用途変更の届出が不要の場合（小型の住宅など）は、建物の安全性に関する公的な掲示は困難である。特に建築基準法の防火



写真7 新築の簡易宿泊施設
近隣住民の要望を受け入れて営業する（京都市内）（筆者撮影）



写真8 町家の簡易宿泊施設
町内会とは繋がりがない簡易宿泊施設の一例。
町内会費も負担していないという（京都市内）。
（写真の一部を加工）

防災に関する基準、接道規定、木造密集地域に関わる防災対策も必要と指摘されている。

このように、民泊施設をめぐる様々な住環境問題が社会問題化したので、2017年5月30日に市議会は「違法民泊の一層の強化を求める決議」を全会一致で採択し、宿泊施設における市民と旅行者の防災・防犯・公衆衛生面での安心安全の確保と生活環境との調和を実現する実効性のある条例の検討を決議し、「民泊新法」に対応する条例が整備された。しかし、条例に対して民泊を推進する意見と反対する意見で折り合いが付かない点も残されているとも指摘されている³⁶。

5. 「民泊」施設の合法性と地域住民の安心安全

5-1. 旅館業と建築基準法の面積の算定方法の違い

旅館業で使用する面積と建築基準法で使用する

法化されても安全性を公示できないのは、性善説の立場に立つ法律の構造上の問題といえる。

「民泊」の安全性は近隣住民だけでなく宿泊者の安全性にも関わる。京都市の旧市街地には既存不適格建築物の町家が残っている。これらを宿泊施設地として利活用することが考えられる。しかし、近隣に建築物の安全性を公示しておく必要があると考えられる。町家の多くは既存不適格建築物として建築基準法上は合法となるが、建築物の安全性を公示することは法律の条文上において不可能といえる。しかも100㎡未満の居宅などを宿泊施設に転用する場合は用途変更の手続きが不要なので建物の安全性を公示することは不要である。新築の場合であれば、都市計画区域内においては、建築確認申請が必要なので、建築物の安全性は公示することができる。既存不適格建築物を宿泊施設として利用する場合に安全性に関する公示ができない可能性が残る。

5-3. 帳場の設置と安心安全

旅館業において建築物の安心・安全との関わりが生じる場所の一つが帳場である。帳場は旅館業法において設置が義務づけられていた。しかし、平成14年の構造改革特別区域法以降、特区制度に基づいて帳場の設置義務を解除する場合も生じた。解除は文化財保護法で指定された伝統的建造物や文化財指定等建造物に対して限定的に行われていた。例えば、兵庫県豊岡市出石における「城下町いずし“うなぎの寝床”町屋特区」⁴³では、出石伝統的建造物群保存地区において、玄関帳場等の設置義務が旅館業法の適用から除外された。帳場の設置義務の解除は文化財指定が条件になっていた。

ここで、旅館業法の観点から、京都市における帳場の設置について検討する。京都市旅館業施設建築等指導要綱（2017年7月31日改正）によれば、第4条で、旅館業施設は、受付及び応接の用に供する帳場、フロントその他これらに類する設備（帳場等）を有し、帳場等から全ての客室に通じる共用の廊下、階段、昇降機等を有することが示されていた⁴⁴。旅館業法が2018年に改訂される以前、京都市条例では簡易宿所に帳場の設置を原則とし

て義務づけていた。ところが、宿泊施設が京町家である場合には帳場の設置は義務となっていない。

京都市内各所には旅館業法の改訂以前から、多くの町家型の旅館が営業をしてきた⁴⁵。町家型の旅館に帳場を設置することは必ずしも不可能とは言えない。また、京都市内の伝統的建造物群保存地区は市街地中心部では祇園新橋地区以外はなく、文化財として指定されている町家も限定的である。豊岡市出石のように特区制度が認められていない京都市では帳場の設置義務を町家に関して除外する法的な根拠を見出す事ができないと考えられる。執筆時点に於いて、町家を利用した宿泊施設で帳場を不要とする根拠について、筆者が調査した限りにおいて合理的な理由は未だ把握できていない⁴⁶。

5-4. 「民泊」と在来旅館の営業環境の不均衡

次に、「住宅宿泊事業法」に関すれば、京都市では「家主不在型の住宅宿泊事業においては、営業時間内は、苦情若しくは問合せ及び緊急の事態に対応するための現地対応管理者を（原則）当該届出住宅内等又は当該届出住宅の戸口までおおむね10分以内に駆け付けることができる場所に駐在すること、「京町家」を活用する場合に、京町家の特徴や由来や生活文化等を対面により説明することが条例で定められた⁴⁷。このことは、帳場の設置義務の代替措置といえ、いわゆる「体験型民宿」に類似する規定と理解できる。

一方、地域の自治会では「民泊」に帳場を設置し24時間体制での旅館の管理を旅館業事業者を求める意見も見られる⁴⁸。「民泊」の近隣住民は常駐管理者がいない場合に、宿泊施設の安全性と近隣での生活の安心感に対して懸念がある。住民の関心は、災害時への対応や宿泊事業者や宿泊者への苦情などを伝える方法や手段が十分に保証されている事にあるといえよう。加えて、地域の消防分団などへの通報や消防分団からの支援を宿泊者が受けることについても、宿泊事業者は地域社会に宿泊者について説明や情報の共有が必要となる。宿泊施設において帳場に常駐者が存在することは宿泊者の安全性を守りという意味において、事業者（営業者）の責任と考えられる。加えて、在

来の旅館営業との公平な事業実施を保証する意味においても帳場を必要としない考え方は、営業行為として公平とはいいがたいとも指摘できよう。

6. 小規模宿泊施設の安全性の課題

6-1. 宿泊施設の建築設計者の責任

「住宅宿泊業施設」の建築的な安全に関わる設計基準に関わる根拠を法律や条例に求められない状況に関して、建築士の設計責任について検討が必要となる。そこで、上記の課題について建築基準法に詳しい法律の専門家に尋ねたところ、「住宅宿泊業施設」の設計に関して、建築士に民法上の二つの責任がある可能性が生じると考えられるという⁴⁹。

一つは、設計契約を依頼者で行った時点で、「善管注意義務」が生じ、契約上の過失責任を問われる、という考え方がある。具体的には、新築、改修に関わる設計契約において、民泊に使用することが前提となっているような場合には、特殊建築物に準じた設計をするべき、と解釈される可能性があり、新築のみではなく改修に伴う既存週及の場合も含まれるという意味である。ただし、依頼者が宿泊事業を行わないことを契約書などで明確に示している場合には、原則として、特殊建築物に準じた設計をすべき「善管注意義務」は生じないと考えられる事でもあるという。

もう一点、設計（新築、改修）において生じる責任は「不法行為責任」と考えられることである。この責任は、第三者にも及ぶ責任であるので、宿泊事業の場合には、概ね宿泊者などに対する責任となると考えられる。さらに、新築及び改修時における設計当初の依頼者から別の者に所有権が移転した場合においても、新たな所有者に対して「不法行為責任」が生じるとも考えられる。建築基準法上は住宅であったとしても、住宅宿泊事業に使用することが予めわかっているならば、新築、改修において特殊建築物としての設計をすべき、と解釈される可能性があるという。これらの責任の範囲は、民法により生じる責任で、設計とは関係のない管理事業を行う事業者には及ばないと考えられる。

建築基準法には示されていないと、⁵⁰「住宅宿

泊業施設」は民法上、特殊建築物としての設計が必要となることを示している。今後も、「住宅宿泊業施設」の普及状況に応じて継続した検討が必要だと法律の専門家は述べていることに注目する必要があるだろう。

6-2. 旅館業法の改訂手順の課題

2018年6月に旅館業法の改訂が行われた。この改訂を受けて帳場の設置に関する基準を京都市は新たに定め、帳場の扱いが大幅に変更された⁵⁰。この改訂は、宿泊施設内に帳場を設置する義務を解除し同時に、近隣住民等が宿泊事業者に帳場の設置を求める根拠が法的に弱くなったと言える。

京都市条例で「施設外玄関帳場」が定義されたことで、帳場を宿泊施設に必要とする原則がなくなり、宿泊施設の出入りを記録する映像設備により帳場を代替できる。この改訂は、住宅宿泊事業者法に準じるように、旅館業法の規定が緩和されたと理解できる。近年の関係法令の改定経過を見てゆけば、旅館業法の緩和により生じた問題点を解決するために、生まれた住宅宿泊事業者法により旅館業法における規制が緩和されているといえる。旅館業法、建築基準法、住宅宿泊事業者法は別々の法律とは言え、建物の基準や運用の観点から見れば、改訂され続けてきた手順自体に問題があると指摘できる。

6-3. 施設外玄関帳場と地域社会

上述のように、京都市条例では、旅館業法による宿泊施設が小規模で、かつ、京町家⁵¹である施設については、玄関帳場を設けることは必要がないと示されている。小規模な町家を宿泊施設に使う場合、帳場の設置は不要となった。今や、宿泊施設の出入りを管理する責任の存在は曖昧になり、宿泊施設に出入りする人間の記録が重視されている。宿泊施設に関する安全基準はおおきく変容したと言える。建築基準法40条では特種建築物の安全基準について、国の基準をより一層条例で厳しくできる事を考慮すれば、安全性の根幹が揺らぐことになるからである。

加えて、問題は施設外玄関帳場が宿泊施設に関連づけて設置されていたとしても24時間体制で営

業者（＝事業者）の責任ある人員（従業員など）が施設外玄関帳場での営業者の駐在が義務化されているが、近隣住民にとって24時間の駐在が、保証できない点にあるとも言える。市条例では、事業者が施設外玄関帳場に事業者または営業者の常駐義務は規定されていない。改訂以前の旅館業法では、帳場では、基本的に24時間体制での対応⁵²は自明のこととして明記されていなかったことに因ると考えられる。この点も近隣住民の懸念⁵³となってきた。京都市は施設外帳場の設置を可能にしているのは、「家主不在型の民泊と基準を揃えて規制化を促す」⁵⁴と説明するように、明らかに、「住宅宿泊者事業法」という建築基準法の観点から見た場合に、安全基準が緩和された旅館業法を準じさせた措置と理解できる。施設外玄関帳場に電話が設置されていたとしても、営業者の転送電話や携帯電話での対応なら、10分以内に現場に駆けつけられるとは限らない⁵⁵。事業者（営業者）の所在を限定的に留めることは現実問題として不可能と言えるのではないだろうか。

さらに災害が1カ所で発生するとは限らない事も考慮する必要がある。大規模な災害時に複数の宿泊施設で避難や救助、類焼防止の必要性が生じた場合における事業者の対処を想定すれば、施設外玄関帳場の役割は限定的であると考えられる。



写真9 「町家」を改修する宿泊施設の一例
(写真の一部を加工) (筆者撮影)

7. 結び

宿泊施設の安全性に関する基準が緩くなり、宿泊客の安全と近隣住民の生活の安心感が低下している。生活環境の安全性の観点から、事業者（営業者）が常駐しない小規模な宿泊施設における防

火と防災に関する課題である。そもそも小規模な宿泊施設では耐火建築物にする必要もなく、避難路の幅員に関する規定も原則的に存在しない⁵⁶。このことを前提に、事業者が常駐しない宿泊事業運用は社会的に安全性が担保されていると確信できるだろうか。

1948年に制定された旅館業法では、旅館業法の改正前は、事業者が営業者として特殊建築物の管理に全面的な責任を負うことが営業形態の前提となっていたと考えられる。しかし、ICTの発達した現代社会への対応が十分にできない法律となっているのではないだろうか。

さらに、屋外帳場などの事業者（＝営業所）から10分以内の駆けつけ要件についても、火災は10分以内でも室内の状況により大火となり得る。火災の発生を把握してから消防車が火災の現地までに到達する時間は8分（8分消防）とされる日本において10分の時間距離を妥当と言えるだろうか。帳場には宿泊施設の責任者の不在時に、災害時に救助前提となる基本的な状況すら把握できないのではないだろうか。火災や自然災害は宿泊施設の営業日数により安全性の度合いが変化するとは言えない。確率の問題として扱うことができない。どの時点で発生しても対処が求められる。

以上の事から、旅館業法の改訂と住宅宿泊者事業法は、従来の安全性を反故にして、お金に代え難い安心安全をないがしろにする規制緩和が行われているといえよう。そこで、旅館業法、住宅宿泊者事業法、建築基準法とそれらに関わる各種条例のなかで、特に小規模な宿泊施設に関する安全基準について総合的に見直しをする必要があると筆者は考える⁵⁷。

注釈

- 1 京都新聞2018年6月9日「京都に観光公害の懸念」
- 2 朝日新聞2017年8月15日「ヤミ民泊、国税チェック京都で集中調査、税逃れ対策」
- 3 建築基準法第一条には、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と定められている。
- 4 「住宅宿泊者事業法を考える」、建築士、日本建築

- 士会連合会、Vol. 67、No. 789、pp. 11-35、2018年6月
- 5 京都市建築審査課は「小さい施設ほど専門家のチェックがかからない」と述べていることが報じられている（京都新聞2018年6月16日「民泊、安全性不安の声」）
- 6 下記ホームページ参照
<http://www.mlit.go.jp/common/001224412.pdf>
（2018年9月26日閲覧）。
- 7 2017年8月17日にバルセロナのテロ事件が、この歴史地区で発生したことで、住民不在の地区となったことの因果関係は証明できないが、居住実態のない地域の安全性が低下していることが現れていると理解できる。
- 8 因果関係は証明できないが、住民が住まなくなった観光地域が犯罪現場となっている事に着目できる。（京都新聞2017年8月18日「歩道に車突入テロか」）
- 9 京都新聞2018年10月27日「文化の違い摩擦生む」
- 10 2017年8月2日の現地のニュース番組（筆者はニセコ町での調査中に知り得た情報）。
- 11 京都新聞2017年4月15日「ホテル活況住まい高騰」「町家“転身”投機対象に」
- 12 京都新聞2017年9月20日「京に“お宿バブル”」
- 13 日本建築士会連合会の調査活動の一環として筆者が軽井沢町に対して行った聞き取り調査に基づいている。
- 14 2018年3月現在の状況である。
- 15 京都新聞2018年3月2日「民泊規制条例52自治体」
- 16 京都新聞2018年3月2日；社説「民泊規制条例」
- 17 京都新聞2018年12月20日「政府条例での制限めぐり指針」
- 18 北原茂樹（全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会）、「民泊サービスの規制設計案に関する意見書」、観光庁、「民泊サービス」のあり方に関する検討会、平成28年5月13日
- 19 金沢孝晃（日本中小ホテル旅館協同組合理事長）、京都新聞2018年2月3日「ニュースを読み解く；住民無視 安心安全に懸念」
- 20 建築士会連合会で筆者が行った調査結果に基づく。
- 21 市の統計資料によれば、1日平均の旅客数は平成24年度（2012年度）、25年度（2013年度）は約32万人だったが、平成26年度（2014年度）は約34万人、27年度（2015年度）は約35万人、28年度（2016年度）は約26万人と、2014年度以降増加が続いている（京都市交通事業白書―事業概要、平成28年度、京都市交通局）。
- 22 2017年4月14日～18日「暮らしと京都観光1-5」
- 23 朝日新聞2017年6月14日「訪日爆増京都が悲鳴」
- 24 京都新聞2017年6月22日「違法民泊に年110万人」
- 25 京都新聞2017年9月20日「京に“お宿バブル”」（再掲）
- 26 京都新聞2017年12月5日「京の客室5年で4割増」
- 27 京都新聞2017年12月4日「京の子育て世代流出」
- 28 京都新聞2017年4月15日「ホテル活況住まい高騰」「町家“転身”投機対象に」
- 29 京都新聞2018年2月3日「府内住宅着工13%減」
- 30 京都新聞「2018年11月16日京都の厳しい高さ規制を一部緩和へ」
- 31 筆者の居住する地域の自治会の会長等に対する聞き取り調査（2017年1月から2018年8月にかけて順次実施）
- 32 京都新聞2017年12月30日社説「京都市の民泊案」
- 33 京都新聞2018年3月7日「民泊ボヤの波紋」
- 34 京都新聞2017年12月26日「中国客相手白タク横行」
- 35 京都新聞2017年8月15日「民泊運営者に追徴も」「ヤミ民泊国税チェック」
- 36 京都新聞2018年2月24日「京都市民泊条例が成立 実効性ある体制構築を」
- 37 筆者の厚生労働省に対する2017年4月6日の聞き取り調査による。
- 38 本手続き図（手順書）は少なくとも2016年春頃まで存在していた。
- 39 旅館業の営業申請手順を示す図は、筆者が2016年当時、区役所から旅館業法に関する説明を受けたときの文書類に添付されていた。なお、手続き図については、筆者の指摘に基づいて市会議員が議会で修正を提言し修正された。また、図1に示されるような手続きであったが故に、行政のチェック機能が働かず、違法な民泊が広がったとも言える筆者は考えている。
- 40 本稿の執筆時期での基準である。
- 41 旅館営業上必要な面積として旅館業の申請を行うために、建物としての評価が困難である。
- 42 筆者の面積算定に関する質問に対する保健福祉局の口頭での説明（2017年2月）
- 43 下記ホームページ参照
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kouhyou/100630/dai23/plan/06.pdf>（2018年9月15日閲覧）
- 44 下記ホームページ参照
<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000177/177773/kenchikusidoyoko.pdf>（2018年9月27日閲覧）
- 45 2013年頃は十数棟だったが2018年9月末で597件に大幅に増加している（京都新聞、2018年10月24日「供給過剰と規制で逆風」）
- 46 2018年9月末日現在（調査中）

- 47 下記ホームページ参照
<http://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/page/0000233644.html> (2018年9月15日閲覧)
- 48 筆者の居住する地域の自治会の会長等に対する聞き取り調査 (2017年4月)。
- 49 筆者が建築士会連合会「建築士」編集部会の調査活動として東京都内の弁護士事務所で実施した聞き取り調査 (2018年3月に実施)。
- 50 下記ホームページ参照
http://www2.city.kyoto.lg.jp/somu/bunsyo/kouhou/h3006/0611/0611_8.pdf (2018年9月27日閲覧)
- 51 京都市京町家の保全及び継承に関する条例第2条第1号に規定する京町家を指す。
- 52 営業者の労働時間に関する検討も必要だと考えられる。
- 53 事業者が日本語でのコミュニケーションをできない場合もあることが知られている。
- 54 京都新聞2018年10月24日、「まち異変お宿バブル：供給過剰と規制で逆風」
- 55 2016年2月に、京都市内区役所に筆者が質問したところ、簡易宿所から20分の到達距離に事業所が位置しているなら、帳場が不要と説明していた。
- 56 京都市の場合は、住宅宿泊者事業法に関連する条例で避難規定はある。
- 57 京都新聞2018年6月16日「民泊、安全性不安の声」上記記事に筆者の主張がとり上げられている。